



Roj: **STSJ PV 977/2021 - ECLI:ES:TSJPV:2021:977**

Id Cendoj: **48020330022021100119**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Bilbao**

Sección: **2**

Fecha: **29/03/2021**

Nº de Recurso: **821/2016**

Nº de Resolución: **134/2021**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ANA ISABEL RODRIGO LANDAZABAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 821/2016

DE Procedimiento ordinario

SENTENCIA N.º 134/2021

ILMOS/A. SRES/A.

PRESIDENTE:

DOÑA ANA ISABEL RODRIGO LANDAZABAL

MAGISTRADOS:

DON ÁNGEL RUIZ RUIZ

DON JOSÉ ANTONIO ALBERDI LARIZGOITIA

En Bilbao, a veintinueve de marzo de dos mil veintiuno.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por el Presidente y Magistrados/as antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 821/2016 y seguido por el procedimiento ORDINARIO, en el que se impugna: 1.-Desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 11 de abril de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que modifica la DIA y la AAI concedida a Gipuzkoako Hondakinen Kutdeaketa S.A.U., para el Proyecto de Valoración Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia; 2.-Resolución de 7 de marzo de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que concede una prórroga de 12 meses para acreditar el cumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 4 de la Resolución de 23 de abril de 2010, de concesión de la AAI y Formulación de la DIA, del mencionado Proyecto, y 3.-Orden de 14 de diciembre de 2016, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se desestiman los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de 11 de abril de 2016 y 7 de marzo de 2016.

Son partes en dicho recurso:

- **DEMANDANTE** : GURASOS ELKARTEA, representada por la Procuradora D^a. MARÍA MONSERRAT COLINA MARTÍNEZ y dirigido por el letrado D. TEODORO CACHO ETXEBERRIA.

- **DEMANDADA** : ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO , representada y dirigida por el Letrado del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

- **OTRO DEMANDADO**: DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, representada por la Procuradora D^a. BEGOÑA URIZAR ARANCIBIA y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.



-OTRO DEMANDADO: CONSORCIO DE RESIDUOS DE GIPUZKOA, representado por la Procuradora D^a. ARANTZANE GORRIÑOBEASCOA ETXEBARRIA.

Ha sido Magistrada Ponente la Ilma. Sra. D.^a ANA ISABEL RODRIGO LANDAZABAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de diciembre de 2016 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que el Procurador D. Germaán Apalategui Carasa (quien fue sustituido posteriormente por la Procuradora D^a. María Monserrat Colina Martínez), actuando en nombre y representación de GURA.S.O.S., interpuso recurso contencioso-administrativo contra : 1.-Desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 11 de abril de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que modifica la DIA y la AAI concedida a Gipuzkoako Hondakinen Kutdeaketa S.A.U., para el Proyecto de Valoración Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia; 2.-Resolución de 7 de marzo de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que concede una prórroga de 12 meses para acreditar el cumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 4 de la Resolución de 23 de abril de 2010, de concesión de la AAI y Formulación de la DIA, del mencionado Proyecto, y 3.-Orden de 14 de diciembre de 2016, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se desestiman los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de 11 de abril de 2016 y 7 de marzo de 2016; quedando registrado dicho recurso con el número 821/2016.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda , en base a los hechos y fundamentos de derecho en el expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que , con estimación del presente recurso contencioso-administrativo, anule y deje sin efecto tanto la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto por la asociación GuraSOS frente a la resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco de 7 de marzo de 2016, de la resolución de 11 de abril del Viceconsejero de Medio Ambiente y de la Orden de 14 de diciembre de 2016 del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que viene a desestimar expresamente el recurso de alzada interpuesto por la asociación GuraSOS frente a las anteriores resoluciones y, en su lugar:

- a) Anule y deje sin efecto la resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente del Gobierno Vasco de 7 de marzo de 2016 por la que se acuerda una segunda prórroga de 12 meses del plazo para acreditar el cumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado Cuarto de la Resolución de 23 de abril de 2010, de concesión de Autorización Ambiental Integrada y formulación de la Declaración de Impacto Ambiental del citado proyecto.
- b) Declare la nulidad de pleno derecho de la resolución de 11 de abril de 2016 del Viceconsejero de Medio Ambiente por la que se "modifica la Declaración de Impacto Ambiental y la Autorización Ambiental Integrada concedida a Gipuzkoako Hondakinen Kudeaketa, S.A.U. para el Proyecto de Valorización Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia" de 23 de abril de 2010.
- c) Con carácter subsidiario a lo anterior, anule la resolución de 11 de abril de 2016 del Viceconsejero de Medio Ambiente.
- d) Declare expresamente la caducidad de la DIA y AAI formulada y otorgada por resolución de 23 de abril de 2010 de la Viceconsejera de Medio Ambiente al proyecto de valorización energética de residuos, promovido por GHK SAU en el término municipal de Donostia.
- e) Anule y deje sin efecto la Orden dictada el 14 de diciembre de 2016 por el Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por el que viene a desestimar el recurso de alzada interpuesto por la asociación GuraSOS frente a las anteriores resoluciones.

Todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.

TERCERO .- En el escrito de contestación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia en la que se declare la inadmisibilidad del recurso y, en su defecto, la desestimación del mismo en todos y cada uno de sus pedimentos, declarando, asimismo, ajustadas a derecho las resoluciones impugnadas.

Por la Diputación Foral de Gipuzkoa se formularon alegaciones, se solicitó el dictado de un auto declarando la inadmisibilidad del recurso por haber sido interpuesto por persona no legitimada.

Por Auto de fecha 25 de septiembre de 2018 se acordó no haber lugar a declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa entrámite de alegaciones previas. Asimismo se acordó conferir traslado a la Diputación Foral de Gipuzkoa para que en el plazo restante contestara a la demanda.



Por la Diputación Foral de Gipuzkoa se presentó escrito de contestación, suplicando se dictase sentencia que declare la inadmisibilidad del recurso, o subsidiariamente lo desestime, con imposición de las costas a la parte recurrente.

Por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa, en su escrito de contestación, se solicitó el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda, con imposición de costas a la demandante.

CUARTO.- Por Decreto de 27 de febrero de 2019 se fijó como cuantía del presente recurso la de indeterminada.

QUINTO .- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en autos.

SEXTO .- En los escritos de conclusiones las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

OCTAVO.- Por resolución de fecha 04/02/2020 se señaló el pasado día 11/02/2020 para la votación y fallo del presente recurso.

NOVENO.- Por resolución de fecha 12/02/2020, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se dio traslado a las partes para presentar alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad. Evacuado el traslado conferido por las partes, por Auto de fecha 09/03/2020 se acordó planterla cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Por resolución de fecha 18/05/2020 se recibió comunicación del Tribunal Constitucional admitiendo a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el número 1772/2020, quedando suspendido el proceso hasta que dicho Tribunal resuelva definitivamente la cuestión.

DÉCIMO.- Por resolución de fecha 23/07/2020 se hizo constar la unión a las actuaciones testimonio de la sentencia de fecha 28/01/2021 dictada en la cuestión de inconstitucionalidad 1772/2020, dictada por el Tribunal Constitucional, en la que se estimó la cuestión de inconstitucionalidad y declaró que el inciso "como jurisdiccional" del art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, del Parlamento Vasco, general de protección del medio ambiente del País Vasco, es inconstitucional y nulo.

UNDÉCIMO.- Por resolución de 10 de febrero de 2021 se dio traslado a las partes del escrito presentado por la representación de GuraSOS. Evacuado el traslado conferido, quedaron las actuaciones pendientes de dictar la oportuna resolución.

DUODÉCIMO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales .

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra:

1.- *Desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 11 de abril de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que modifica la DIA y la AAI concedida a Gipuzkoako Hondakinen Kutdeaketa S.A.U., para el Proyecto de Valoración Energética de Residuos promovido en el término municipal de Donostia;*

2.-*Resolución de 7 de marzo de 2016, del Viceconsejero de Medio Ambiente, que concede una prórroga de 12 meses para acreditar el cumplimiento de las condiciones recogidas en el apartado 4 de la Resolución de 23 de abril de 2010, de concesión de la AAI y Formulación de la DIA, del mencionado Proyecto.*

3.-*Orden de 14 de diciembre de 2016, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se desestiman los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones de 11 de abril de 2016 y 7 de marzo de 2016.*

En el suplico de la demanda se interesa que se anule y deje sin efecto la Orden de 14 de diciembre de 2016, desestimatoria del recurso de alzada; y que se declare expresamente la caducidad de la DIA y AAI formulada y otorgada por resolución de 23 de abril de 2010.

Se interesa que se anulen o declare la nulidad de las resoluciones de 7 de marzo de 2016, y de 14 de diciembre de 2016, pero estas resoluciones no son el objeto del recurso, sino la que pone fin al procedimiento la Orden de 14 de diciembre de 2016, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra aquellas.

A fin de contextualizar el recurso interpuesto, es preciso señalar, en primer lugar, que por Resolución de 23 de abril de 2010 de la Viceconsejera de Medio Ambiente se formuló Declaración de Impacto Ambiental y se concede autorización ambiental integrada al proyecto de valoración energética de residuos, promovido por Gipuzkoako Hondakinen Kutdeaketa SAU (BOPV de 7 de febrero de 2011).

La Resolución de 11 de abril de 2016 modifica determinados apartados de esta Resolución de 23 de abril de 2010, que califica de "modificaciones no sustanciales" a efectos de lo dispuesto en la Ley 16/2002 de 1 de julio. La modificación se realiza de oficio para adaptar la Resolución a la nueva normativa vigente.



La Orden impugnada expone, entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1.- El 15 de abril de 2015 GHK comunicó que el Consejo de Administración había acordado renunciar a la autorización ambiental integrada del Proyecto de Valorización Energética de Residuos. Posteriormente el 28 de septiembre de 2015 se efectuó nueva notificación retirando la renuncia. No ha recaído resolución expresa al primer escrito, por lo que debe entenderse que la autorización sigue vigente.
- 2.- El plazo para acreditar el cumplimiento de las condiciones contempladas en el apartado 4 de la Resolución de 23 de abril de 2010 ha sido prorrogado. Por resolución de 10 de abril de 2014 por un periodo de 24 meses. Y posteriormente la resolución que nos ocupa.
- 3.- El 8 de febrero de 2012 GHK informó del inicio de las actuaciones para la ejecución del Proyecto.
- 4.- No se establece procedimiento específico para proceder a la modificación de una AAI como consecuencia de una modificación no sustancial (art. 10 de la ley 16/2002 de 1 de julio).
- 5.- La resolución de 23 de abril de 2010 contempla prescripciones específicas sobre las cuestiones señaladas en la D.Tª1ª de la Ley 16/2002, de 1 de julio, por lo que no requiere actualización de las autorizaciones para su adecuación a la Directiva 2010/75/CE de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales.
- 6.- No se está ante ninguna revisión, porque las instalaciones no están en funcionamiento.
- 7.- El promotor no está obligado a incorporar una instalación de gestión de los residuos que genera en su actividad a su proyecto, siendo suficiente determinar el procedimiento que vaya a emplear para su gestión.

SEGUNDO.- Posición de la parte recurrente expuesta en su demanda.

La parte recurrente, en su demanda, efectúa una reflexión inicial, sobre el hecho de que no existe un Plan autonómico de gestión de residuos urbanos en el País Vasco, por lo que no se ha dado cumplimiento al Plan Estatal Marco de gestión de residuos 2016-2022 (PEMAR), ni a las previsiones del Anexo V de la Ley 22/2011 de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Y puesto que existe una instalación de valoración de Residuos Sólidos Urbanos, previamente a la proyectada, debe valorarse a nivel autonómico, no siendo suficiente su valoración en el ámbito territorial de uno de los TTHH. Se añade que la planificación foral viene constituida por la NF 7/2008 de 28 de diciembre (BOG de 30.12.2008), y el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos de Gipuzkoa (Decreto 24/2009 de 21 de julio-BOG núm. 146 de 6 de agosto de 2009).

En el año 2009 se elaboró el documento técnico del C.G.R.G. (planta de valorización energética por incineración, planta de pretratamiento mecánico biológico y planta de maduración de escorias), al que se denominó Anteproyecto del Centro de Gestión de Residuos de Gipuzkoa. Se presentó ante el Gobierno Vasco, junto a la solicitud de Autorización Ambiental Integrada. Según se expone a lo largo de la tramitación de la DIA y de la AAI se efectuaron distintos requerimientos. Se indica que no se realizó un estudio geológico previo, que se realizó a posteriori. Se emitió la DIA y se concede la AAI. Se concedió una prórroga el 11 de abril de 2014 de 24 meses para presentar la documentación señalada en el apartado 4 de la DIA.

En agosto de 2014 se solicitó una modificación de la AAI, que se calificó de sustancial por el Gobierno Vasco, por resolución de 18 de noviembre de 2014.

Por resolución de 7 de marzo de 2016 se autoriza una segunda prórroga, que se concedió por resolución de 7 de marzo de 2016, por doce meses.

El 18 de marzo de 2016 se presenta por GHK SAU un escrito, sin haber iniciado siquiera las obras de construcción de la instalación autorizada, en el que se manifiesta la intención de llevar a cabo una "modificación no sustancial" del proyecto autorizado. Mediante resolución de 11 de abril se modifica la AAI, calificando la modificación de no sustancial y concediendo una nueva prórroga, concediendo un nuevo plazo de 48 meses a partir de la notificación de la nueva resolución.

Se indica que las tres modificaciones destacadas son:

- 1.- Se modifica el tratamiento previo a la incineración: se prevé un pretratamiento mecánico biológico, en lugar del biosecado previsto en la AAI.
- 2.- Se suprime la planta de tratamiento y maduración de escorias.
- 3.- Se reduce la capacidad de la planta de valoración energéticas.

Se indica que el redimensionamiento que la modificación de la AAI de la planta incineradora autoriza es igual al redimensionamiento previsto en el nuevo PIGRUG 2017-2030 (Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos de Gipuzkoa). Se añade que se está tramitando la modificación del Plan Territorial Sectorial para legalizar la

supresión de la planta de maduración de escorias de su emplazamiento inicial en Artzabaleta, al polígono industrial de Eskuzaitzeta.

Centrándonos en los motivos impugnatorios, la parte recurrente, tras sostener su legitimación activa, expone los siguientes:

1.- Se infringe el art. 1 , 3.2 y 11.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación . El art. 14.1 y Anexo V de la Ley 22/2011 de 28 de Julio , y la jurisprudencia del TJCE y Tribunal Supremo.

Ley 16/2002 de 1 de julio:

Artículo 1. Objeto.

Esta Ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.

art. 3.2 (Definiciones)

1. "Autorización ambiental integrada": la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

2. "Autorizaciones sustantivas": las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria . En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.

Artículo 11. Finalidad de la autorización ambiental integrada.

1. La finalidad de la autorización ambiental integrada es:

a) Establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares.

b) Disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos ; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles.

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Artículo 14. Planes y programas de gestión de residuos.

1. El Ministerio competente en materia de Medio Ambiente, previa consulta a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales, a otros Ministerios afectados y cuando proceda en colaboración con otros Estados miembros, elaborará, de conformidad con esta Ley, el Plan estatal marco de gestión de residuos que contendrá la estrategia general de la política de residuos, las orientaciones y la estructura a la que deberán ajustarse los planes autonómicos, así como los objetivos mínimos a cumplir de prevención, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. La determinación de dichos objetivos será coherente con la estrategia de reducción de gases de efecto invernadero y los compromisos internacionales asumidos en materia de cambio climático.

2. Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales en su caso, de conformidad con esta Ley.

Los planes autonómicos de gestión contendrán un análisis actualizado de la situación de la gestión de residuos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, así como una exposición de las medidas para facilitar la reutilización, el reciclado, la valorización y la eliminación de los residuos, estableciendo objetivos de prevención,



preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación y la estimación de su contribución a la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley, en las demás normas en materia de residuos y en otras normas ambientales.

Los planes incluirán los elementos que se señalan en el anexo V.

Disposición transitoria octava. Régimen transitorio de las autorizaciones y comunicaciones.

Las Comunidades Autónomas adaptarán a lo establecido en esta ley las autorizaciones y comunicaciones de las instalaciones y actividades ya existentes, o las solicitudes y comunicaciones que se hayan presentado antes de la fecha de entrada en vigor de la ley, en el plazo de un año desde esa fecha.

Se sostiene por la parte recurrente que no ha existido ningún estudio sobre la suficiencia o no de la instalación de RSU, de Zabalgardi en Bizkaia, y si es o no necesaria la instalación, no existiendo un Plan autonómico de gestión de Residuos Sólidos urbanos. Y no existiendo ésta previsión no se puede autorizar la instalación, porque se incumple el objeto de la Ley, que es evitar la autorización de instalaciones que no son necesarias.

Se invoca, entre otras, la STS de 6.6.2014 (rec. 88/2012), STS 17.10.2014 (rec. 4493/2012), STS 3.3.2015 (rec. 3890/2012).

2.- Infracción del art. 22.1.a) de la Ley 16/2002 de 1 de julio (LIPPC).

Artículo 22. Contenido de la autorización ambiental integrada.

1. La autorización ambiental integrada tendrá el contenido mínimo siguiente:

a) Los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes enumeradas en el anejo 2 y para otras sustancias contaminantes, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslado de contaminación de un medio a otro, y, en su caso, los parámetros o las medidas técnicas equivalentes que complementen o sustituyan a estos valores límite. Asimismo, deberán especificarse las mejores técnicas disponibles contenidas en las conclusiones relativas a las MTD que son utilizadas en la instalación para alcanzar los valores límite de emisión mencionados en el primer párrafo.

Se sostiene que, de acuerdo con la prueba pericial, se van a emitir sustancias (benzeno, 1,3 butadieno, cianida de hidrógeno), sin establecer valores límites de emisión.

3.-Las resoluciones recurridas vulneran el art. 9.3 de la Constitución Española (CE).

Se indica que la segunda y tercera prórrogas concedidas son contrarias a derecho, y carentes de motivación. Además la resolución de 11 de abril de 2016 califica la modificación de "no sustancial", sin contar con previo informe técnico, y en contra de las actuaciones precedentes ante otra modificación solicitada en el año 2014. Y que se trata de eludir la participación ciudadana.

4.-Anulabilidad de la prórroga concedida por la resolución de 7 de marzo de 2016. Se alega, en primer lugar, que no se conoció la resolución de 7 de marzo de 2016, porque no se publicó. Y que no podía concederse sin vulnerar la legalidad vigente, porque existían antecedentes que denegaban una prórroga al exceder de la mitad del plazo inicialmente otorgado. Y se emitió sin informe jurídico.

Vulneración de la doctrina de los actos propios. En relación con la resolución de 10 de abril de 2014, que invocaba el art. 49.1 de la LRJPAC.

Vulneración del art. 49.1 de la LRJPAC. El plazo otorgado inicialmente era de 48 meses, por lo que sólo pudo concederse la ampliación de 24 meses del año 2014.

Vulneración del art. 54.1.e): falta de motivación.

Omisión del preceptivo informe jurídico.

5.-CADUCIDAD DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA OTORGADA EL 23 DE ABRIL DE 2010.

Se alega que siendo anulable la ampliación del plazo otorgada el 7 de marzo de 2016, y la ampliación de 11 de abril de 2016, la AAI incurrió en caducidad el 27 de abril de 2016. Se invoca la STSJPV de 21.12.2012 (rec. 1437/2010).

6-LA MODIFICACIÓN DEL TRATAMIENTO BIOLÓGICO PREVIO A LA INCINERACIÓN DE LOS RESIDUOS Y LA SUPRESIÓN DEL TRATAMIENTO DE MADURACIÓN DE ESCORIAS SON MODIFICACIONES SUSTANCIALES DE LA AAI DE 2010, QUE REQUIEREN ADEMÁS LA PREVIA EVALUACIÓN AMBIENTAL.

ART. 10 DE LA LEY 16/2002 de 1 de julio (LIPPC):



Artículo 10. Modificación de la instalación.

1. La modificación de una instalación sometida a autorización ambiental integrada podrá ser sustancial o no sustancial.

2. El titular de una instalación que pretenda llevar a cabo una modificación no sustancial de la misma deberá comunicarlo al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, indicando razonadamente por qué considera que se trata de una modificación no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas.

El titular podrá llevar a cabo la modificación siempre que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada no manifieste lo contrario en el plazo de un mes. En caso de que sea necesaria una modificación de la autorización ambiental integrada, como consecuencia de la modificación no sustancial de la instalación, la Comunidad Autónoma procederá a publicarla en su diario oficial.

3. En caso de que el titular proyecte realizar una modificación de carácter sustancial, esta no podrá llevarse a cabo en tanto la autorización ambiental integrada no sea modificada.

Dicha modificación se tramitará por el procedimiento simplificado que se establecerá reglamentariamente, y en él se concretará, atendiendo a lo previsto en el artículo 12, el contenido de la solicitud de modificación a presentar, que incluirá, en todo caso, los documentos que justifiquen el carácter sustancial de la modificación a realizar, así como el proyecto básico sobre la parte o partes de la instalación afectadas por la modificación que se va a llevar a cabo.

4. Para la justificación de la modificación sustancial se tendrá en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, en los siguientes aspectos:

- a) El tamaño y producción de la instalación.
- b) Los recursos naturales utilizados por la misma.
- c) Su consumo de agua y energía.
- d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados.
- e) La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.
- f) El grado de contaminación producido. g) El riesgo de accidente.
- h) La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

5. Cualquier ampliación o modificación de las características o del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia.

6. Cuando la modificación de una instalación suponga una disminución de su capacidad de producción hasta quedar por debajo de los umbrales del anejo 1, dejará de ser exigible la autorización ambiental integrada, causando baja en el inventario de instalaciones mencionado en el artículo 8.2. Tales modificaciones se comunicaran al órgano competente para su comprobación y publicación en el diario oficial.

Se invoca el art. 10.5 de la LIPPC:

5. Cualquier ampliación o modificación de las características o del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia.

Se sostiene que el tratamiento previo de los residuos mecánico biológico por sí solo exigía la tramitación de una nueva evaluación de impacto ambiental. Se indica que cuenta con una capacidad de tratamiento de 162.185 t/a, muy superior a la establecida en el Anexo II de la **Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA)**:

Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.^a

Grupo 9. Otros proyectos.

e) Instalaciones destinadas a la valorización de residuos (incluyendo el almacenamiento fuera del lugar de producción) que no se desarrollen en el interior de una nave en polígono industrial excluidas las instalaciones

de residuos no peligrosos cuya capacidad de tratamiento no supere las 5.000 t anuales y de almacenamiento inferior a 100 t.

ANEXO I

Proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria regulada en el título II, capítulo II, sección 1.^a

Grupo 8. Proyectos de tratamiento y gestión de residuos.

a) Instalaciones de incineración de residuos peligrosos definidos en el artículo 3.e) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, así como las de eliminación de dichos residuos mediante depósito en vertedero, depósito de seguridad o tratamiento químico (como se define el epígrafe D9 del anexo I de la Ley 22/2011).

b) Instalaciones de incineración de residuos no peligrosos o de eliminación de dichos residuos mediante tratamiento físico-químico (como se define el epígrafe D9 del anexo I de la Ley 22/2011), con una capacidad superior a 100 t diarias.

c) Vertederos de residuos no peligrosos que reciban más de 10 t por día o que tengan una capacidad total de más de 25.000 t, excluidos los vertederos de residuos inertes

7.-MODIFICACIÓN SUSTANCIAL POR SUPRIMIRSE UNO DE LOS TRATAMIENTOS DE RESIDUOS, EL TRATAMIENTO DE MADURACIÓN DE ESCORIAS.

Se invoca el art. 10.4 de la Ley 16/2002 de 1 de julio:

4. Para la justificación de la modificación sustancial se tendrá en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, en los siguientes aspectos:

a) El tamaño y producción de la instalación.

b) Los recursos naturales utilizados por la misma.

c) Su consumo de agua y energía.

d) El volumen, peso y tipología de los residuos generados.

e) La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.

f) El grado de contaminación producido. g) El riesgo de accidente.

h) La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

Se argumenta que la modificación propuesta afecta a la producción y funcionamiento de la actividad autorizada. Se indica que se produce un aumento significativo de los residuos generados por la propia actividad, cualitativamente, al ser distintos los residuos que se generan, que los contemplados en la AAI.

Se explica que el volumen total de los residuos se reduce, lo que es obvio, porque la modificación consiste en reducir la capacidad de la planta incineradora y de sus instalaciones anejas. Pero se indica que, como se señalaba en la resolución de 2014, la supresión de uno de los tratamientos previstos trastoca la relación de impactos ambientales y tiene efectos significativos.

8.-VULNERACIÓN DE LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS ∴ se reiteran los argumentos en relación con la resolución de 2014.

Se concluye que la modificación debió calificarse como "sustancial", y seguirse el procedimiento previsto (art. 15 del RD 815/2013 de 18 de octubre), entre ellos informe urbanístico del Ayuntamiento, y someter la documentación a información pública, siendo la participación pública preceptiva. Asimismo se omiten otros informes, entre ellos el informe de URA.

Finalmente se alega que se ha suprimido una de las mejoras técnicas disponibles, sin motivación alguna, en relación con el tratamiento de escorias.

9.-VULNERACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DEL TH DE GIPUZKOA.

Se plantea el motivo subsidiariamente, y se indica que el Plan Integral de Gestión de Residuos urbanos de Gipuzkoa, del año 2002, contempla tres infraestructuras. Pero la resolución de 11 de abril de 2016 autoriza una infraestructura de capacidad inferior a la prevista en la planificación sectorial. El propio documento justificativo de modificación no sustancial reconoce que no se ha aprobado el redimensionamiento, y se modifican las ubicaciones en lo relativo al tratamiento de escorias, vulnerando la NF 7/2008 de 23 de diciembre, por la que se



apreuba el documento de progreso del Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos de Gipuzkoa 2002-2016, y el PTS.

TERCERO.- Inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la parte recurrente.

El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco alegó, en su escrito de contestación a la demanda, en primer lugar, la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa de la Asociación recurrente (f. 768 y ss autos)

Se explica que dicha Asociación se constituyó el 7 de mayo de 2016, por lo que no cumple con la previsión del art. 23.1.b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Por la representación de la Diputación Foral de Gipuzkoa se formularon alegaciones previas sosteniendo la misma causa de inadmisibilidad (f. 812 y ss- presentada el 22 de mayo de 2018).

Se dictó Auto de 25 de septiembre de 2018 que la desestimó. La Diputación Foral de Guipuzcoa reiteró su planteamiento en su escrito de contestación a la demanda (f. 861 y ss). Se argumenta que esta Asociación se constituyó con la única finalidad de que no se construyera la incineradora de Zubieta, lo que consiste lisa y llanamente en que no se cumpla con la planificación sectorial y territorial en vigor. Y se explica que puesto que esta Asociación se constituyó el 7 de mayo de 2016, con posterioridad a las resoluciones de 7 de marzo y 11 de abril de 2016, no se pudo vulnerar el derecho de la Asociación a su participación pública. Se añade que el interés que se invoca es difuso, sustentado en la afirmación de que se vería comprometida la salud de sus hijos. Se alega que son de aplicación los arts. 20, 22 y 23 de la Ley 27/2006. Se añade que la invocación del art. 3.4 de la Ley 3/1994 de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente, cede ante la regulación estatal de la acción popular en asuntos medioambientales.

Por la representación del Consorcio de Residuos de Gipuzkoa se ha planteado la misma causa de inadmisibilidad en su escrito de contestación a la demanda (f. 886 y ss). Se argumenta en cuanto a la legitimación ad causam, señalando que la Asociación persigue directamente que la infraestructura no se construya, pero se está impugnando la modificación de la AAI; y si el objetivo es la participación en la planificación sectorial, es un interés ajeno a éste procedimiento.

La Sala por auto de 9 de marzo de 2020 planteó cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso "como jurisdiccional" del art. 3.4 de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. El Tribunal Constitucional dictó Auto 73/2020, de 14 de julio de 2020, desestimando el recurso de súplica interpuesto por la representación de GuraSOS contra la providencia del Pleno de 6 de mayo de 2020, que admitía a trámite la cuestión de inconstitucionalidad. Y la STC 15/2021, de 28 de enero de 2021 admite la cuestión de inconstitucionalidad y declara nulo e inconstitucional el inciso "como jurisdiccional" del art. 3.4 de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del medio Ambiente del País Vasco. La STC dice:

" 2. Óbice procesal alegado: remisión al ATC 73/2020, de 14 de julio .

Como cuestión previa, hemos de abordar el óbice procesal alegado por la Fiscal General del Estado, el Parlamento Vasco y la asociación recurrente en el proceso a quo, que consideran que el órgano promotor no ha formulado correctamente el juicio de relevancia, según exige el art. 35.2 LOTC .

Conforme se ha indicado en el relato de antecedentes, esta objeción ya ha sido analizada por el ATC 73/2020, de 14 de julio , mediante el que se desestimó el recurso de súplica interpuesto por la asociación Gurasos Elkartea contra la providencia de admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad. En su fundamento jurídico 2 llegamos a la conclusión de que, conforme al control «meramente externo» que debe realizar este tribunal sobre los juicios de aplicabilidad y relevancia (por todos, ATC 159/2016, de 20 de septiembre , FJ 2) en el auto de planteamiento se ha razonado suficientemente por qué, a juicio de la Sala, en la asociación Gurasos Elkartea no concurre otro título de legitimación activa que el otorgado por el art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, de modo que ha cumplido el requisito de «especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión » (art. 35.2 LOTC).

No habiéndose aportado argumentos adicionales a los ya examinados al resolver el recurso de súplica, debemos remitirnos al citado ATC 73/2020 para así descartar el óbice alegado.

3. Encuadramiento competencial.

La duda planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco tiene carácter exclusivamente competencial. La Sala cuestiona si, al disponer que



es pública la acción para exigir en vía jurisdiccional el cumplimiento de la Ley ambiental vasca, el legislador autonómico excede o no el ámbito de sus competencias.

Por tanto, debemos, en primer lugar, precisar el encuadramiento competencial de la norma cuestionada, atendiendo «al contenido de los preceptos controvertidos» y a su «carácter, sentido y finalidad» (por todas, STC 178/2019, de 18 de diciembre, FJ 2).

Según el órgano judicial, el art. 3.4, último inciso, de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco es «legislación procesal» en el sentido del art. 149.1.6 CE, postura que comparte la Fiscal General del Estado, el abogado del Estado y la Diputación Foral de Gipuzkoa (a cuya posición se adhiere el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa). Por el contrario, el Gobierno y el Parlamento Vasco, así como la asociación Gurasos Elkarte, postulan que prevalece su encaje como «norma adicional de protección» en materia medioambiental (art. 149.1.23 CE), calificándola, subsidiariamente, como una especialidad procesal autonómica amparada en el art. 149.1.6 CE.

Nuestro análisis debe partir de que la acción «pública» o «popular» en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción quivis ex populo, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

De forma reiterada, este tribunal ha incardinado las reglas sobre legitimación procesal dentro de la legislación procesal de cuya distribución competencial se ocupa el art. 149.1.6 CE. Así lo hizo tempranamente en las SSTC 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; y 123/1988, de 23 de junio, FJ 2, ambas referidas a preceptos autonómicos que facultaban a ejercer la acción judicial en defensa de la normativa lingüística de la respectiva comunidad autónoma.

A la misma conclusión llegó la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, respecto de la acción pública judicial sobre las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística y sobre las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos correspondientes, afirmando que se inserta «con toda claridad», en el ámbito de la legislación procesal.

Más recientemente, las SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6, (esta última citada por el auto de planteamiento), han reiterado dicho encuadramiento respecto de la acción pública en materia de vivienda, en concreto, la prevista en la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana (art. 6.1) y en la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 6.1).

Según constante doctrina constitucional, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a); 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b), y 65/2020, de 18 de junio, FJ 16 B)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; y una competencia autonómica «de orden limitado» circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 80/2018, FJ 5 a)]. De lo anterior se colige que la regla del art. 149.1.6 CE ha de prevalecer sobre las reglas competenciales sectoriales, en particular, la del art. 149.1.23 CE sobre medio ambiente. Lo contrario supondría vaciar de contenido la competencia sobre «legislación procesal», como observa la fiscal general del Estado.

En suma, la acción que regula el último inciso del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco tiene su encaje preferente en «legislación procesal» y no en el art. 149.1.23 CE, por lo que su constitucionalidad habrá de examinarse a la luz del canon previsto en el art. 149.1.6 CE.

4. Incompatibilidad de la norma cuestionada con el art. 149.1.6 CE: estimación.

A) Una vez situada la duda competencial en el marco del art. 149.1.6 CE, debemos tener en cuenta que el mismo no establece una reserva absoluta en favor del Estado de la legislación procesal, sino que, como hemos recordado en el fundamento jurídico anterior, admite «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas».

a) En las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 80/2018, de 5 de julio, entre otras, este tribunal ha tenido la ocasión de pronunciarse con detenimiento sobre el alcance de la competencia autonómica en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar si se ha respetado en un caso concreto.

Por un lado, el tribunal ha afirmado que «la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos



e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ? necesarias especialidades? del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas» [SSTC 47/2004, FJ 4 , y 80/2018 , FJ 5 a)].

Por tanto, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, no basta con que la norma procesal autonómica represente una innovación o una mejora de la legislación procesal para una comunidad autónoma si no viene justificada por una especialidad del derecho sustantivo autonómico [en este sentido SSTC 123/1988, de 23 de junio, FJ 2 ; 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 6 ; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 e); 31/2010, de 28 de enero, FJ 27 , y 21/2012, de 16 de febrero , FFJJ 7 y 9]. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5 , y 21/2012, de 16 de febrero , FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE «no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las comunidades autónomas» [SSTC 47/2004, FJ 5 , y 80/2018 , FJ 5 a)].

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, las citadas SSTC 47/2004, FJ 5 , y 80/2018 , FJ 5 , entre otras, han señalado que deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el citado precepto: (i) primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; (ii) segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y (iii) finalmente, ha de indagarse si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales en la norma impugnada existe una conexión directa tal que justifique estas últimas.

b) Aplicando dicha doctrina al supuesto enjuiciado en el presente proceso constitucional, observamos lo siguiente: (i) en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) por último, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce «el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento».

Por consiguiente, al igual que razonamos en las citadas SSTC 80/2018 y 97/2018 respecto de la acción pública judicial regulada en distintas leyes autonómicas sobre vivienda, la previsión del art. 3.4, último inciso, de la Ley ambiental vasca no puede considerarse una «especialidad procesal» autonómica en el sentido del art. 149.1.6 CE .

B) El representante del Parlamento Vasco aduce, en defensa de la norma impugnada, que diversas leyes autonómicas de carácter medioambiental han reconocido también una acción pública en vía judicial, sin que hasta el momento hayan sido controvertidas en sede constitucional.

Al respecto, debemos recordar que cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Desde la STC 39/1982, de 30 de junio , FJ 3, este tribunal ha dejado sentado que «[l]a indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC » [en el mismo sentido, SSTC 111/2014, de 26 de junio, FJ 4 ; 36/2017, de 1 de marzo, FJ 4 ; 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 2 ; 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 c), y 65/2020, de 18 de junio , FJ 2 B)].



Tampoco puede acogerse la tesis del Gobierno Vasco que pretende establecer una diferencia, a efectos competenciales, entre la legitimación *ad procesum* y *ad causam*. La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo *ad procesum*, sino también *ad causam*, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento.

Asimismo, las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento Vasco sostienen que la acción pública judicial prevista en el art. 3.4, último inciso, de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco se justifica en la necesidad de asumir los compromisos europeos e internacionales sobre justicia medioambiental, citando, en particular, el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Convenio de Aarhus).

Dicho Convenio fue ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 («Boletín Oficial del Estado» de 16 de febrero de 2005) y por la Unión Europea el 17 de febrero de 2005 (Decisión 2005/370/CE del Consejo, «Diario Oficial de la Unión Europea» de 17 de mayo de 2005). Además, mediante las Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, y 2003/35/CE, de 26 de mayo, se introdujeron diversas disposiciones para incorporar las obligaciones derivadas del mismo.

Por su parte, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, manifiesta en su preámbulo que su objeto es «definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio (Aarhus) y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas [2003/4/CE y 2003/35/CE], al ordenamiento interno».

En concreto, las instituciones autonómicas comparecidas en este proceso invocan como fundamento de la norma cuestionada el art. 9.3 del Convenio de Aarhus, conforme al cual «cada parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional».

En respuesta a lo anterior, debemos tener presente la doctrina de este tribunal según la cual: (i) los tratados internacionales y el Derecho de la Unión Europea «no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal» (entre otras, SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14; 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 254/1993, de 20 de julio, FJ 5; 12/2008, de 29 de enero, FJ 2, y 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6); y (ii) la ejecución de los compromisos internacionales asumidos por España y, en particular, los derivados del Derecho de la Unión Europea, debe hacerse con arreglo a las normas que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (entre otras muchas, SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 148/1998, de 2 de julio, FJ 4; 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5, y 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6).

Por consiguiente, no cabe esgrimir el Convenio de Aarhus ni el Derecho de la Unión para aprobar una norma de naturaleza procesal en contravención del orden constitucional de distribución de competencias. La incorporación al derecho interno de las reglas internacionales y comunitarias sobre acceso a la justicia en materia medioambiental debe tener lugar con respeto a dicha distribución, sin invadir el ámbito competencial ajeno [por todas, SSTC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y 87/2019, de 20 de junio, FJ 6 b)].

C) En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

Mediante los arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006, antes citada, el Estado ha aprobado unas normas específicas para la defensa del medio ambiente en vía judicial. En concreto, el art. 22 prevé que «[l]os actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente» (según la definición que contiene el art. 18.1) podrán ser recurridas por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el art. 23 que son los siguientes: (i) que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; (ii) que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos; y (iii) que, según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación u omisión administrativa.

Pero la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico



será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020 , FJ 8 D) a)].

Por todo lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado en el art. 149.1.6 CE .

Como se indica por la STC 15/2021 se planteó una cuestión procesal, que ya había sido resuelta por ATC 73/2020, que consideró que el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad razona suficientemente por qué, a juicio de la Sala, en la Asociación "GuraSOS Elkartea" no concurre otro título de legitimación activa que el otorgado por el art. 3.4 de la Ley 3/1998, sosteniendo que la acción ejercitada es de naturaleza medioambiental y no urbanística, ya que no se discute la ubicación de la planta de residuos sino el alcance y vigencia de la Autorización Ambiental.

La posición de la Sala se expuso en el fundamento jurídico quinto del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad:

" QUINTO.- JUSTIFICACIÓN DE EN QUÉ MEDIDA LA DECISIÓN DEL PROCESO DEPENDE DE LA VALIDEZ DE LA NORMA EN CUESTIÓN.

El art. 3.4 de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco , establece: 4. Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

El art. 23.1.b) de la Ley 27/2006 de 18 de julio , en relación con la legitimación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro establece como requisito : b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

Gurasos Elkartea se constituyó el 7 de mayo de 2016, con posterioridad a las resoluciones dictadas por el Viceconsejero de medio Ambiente. Se le reconoció legitimación para la interposición del recurso de alzada, que se desestimó por Orden de 14 de diciembre de 2016.

Por lo tanto, no cumpliría con el requisito establecido en el art. 23.1.b) de la Ley 27/2006 . Como exponíamos en la providencia, la STC 97/2018 de 19 de septiembre de 2018 , deja claro que la legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los Tribunales.

La parte recurrente ha invocado el art. 20 de la Ley 27/2006, de 18 de julio , para justificar su legitimación activa. El art. 20 legitima a "el público" en materia de "información y participación pública", sin la restricción del art. 23, en relación con la acción popular frente a las normas enumeradas en el art. 18.1 de la Ley 27/2006 . Como hemos expuesto la Asociación recurrente no pudo participar en el procedimiento, porque no estaba constituida.

En segundo lugar, la cuestión debatida está incluida en el art. 18.h), como "normas relacionadas con el medio ambiente": "gestión de residuos"; y en el apartado l): evaluación de impacto ambiental, y c) protección de los suelos.

Por la parte recurrente en el suplico de la demanda interesa que se anule y deje sin efecto la Orden de 14 de diciembre de 2016, desestimatoria del recurso de alzada; y que se declare expresamente la caducidad de la DIA y AAI formulada y otorgada por resolución de 23 de abril de 2010. Y argumenta la vulneración del art. 1 , 3.2 y 11.1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación ; el art. 14.1 y Anexo V de la Ley 22/2011 de 28 de Julio , de residuos y suelos contaminados. Se alega la infracción del art. 22.1.a) de la Ley 16/2002 de 1 de julio (LIPPC), relativo a la autorización ambiental integrada, el art. 9.3 de la CE , y los arts. 49.1 y 54.1.e) de la LRJPAC.

Es decir, se está ejercitando una acción dirigida a obtener un pronunciamiento anulatorio de una actuación administrativa dictada en materia de medio ambiente, e invocando la vulneración de normativa medioambiental. Principalmente se invoca la Ley 16/2002 de 1 de julio, de Prevención y control Integrados de la Contaminación.

Para sostener su legitimación se invoca por la Asociación como interés legítimo, la defensa de la salud de sus hijos. Pero el concepto de "interés legítimo" requiere mayor concreción, que la alegación del interés general que comparte toda la sociedad sobre la defensa de la salud ambiental, de todos los ciudadanos. El Tribunal Supremo ha destacado el carácter transversal de la materia medioambiental (así p.e. STS de 4 de julio de 2014-rec. 318/2013). E incluso la STS de 19.10.2011 (rec. 4630/2007) afirmó que "la autorización ambiental, regulada por la Ley catalana 3/1998, tiene una evidente trascendencia y relevancia urbanísticas...de manera que hemos

de considerar su control de legalidad comprendido dentro del ejercicio de la acción pública urbanística"... En el supuesto que nos ocupa se está discutiendo si la modificación de la DIA y de la AAI concedida es o no sustancial, o, incluso se había caducado la Autorización Ambiental Integral concedido en el año 2010. No es objeto de controversia en éste recurso su ubicación. Debemos añadir que las cuestiones Planteadas en relación con el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa, se enmarcan en materia de medio ambiente, de residuos, y no en materia urbanística.

La Sala ha concluido, por lo tanto, que se están impugnando resoluciones dictadas por la Autoridad Medioambiental, por vulneración de normas legales medioambientales, y en material claramente incluidas en el ámbito del art. 18 de la Ley 17/2006 de 18 de julio . Y también dentro del ámbito de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

El planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad surge porque el art. 3.4 de la Ley 3/1998 de 27 de febrero , no exige ningún requisito para el ejercicio de la acción pública en esta materia, a las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Debemos reiterar el argumento expuesto en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucional, que se dicta previa deliberación de la Sala, y resolviendo la causa de inadmisibilidad alegada no sólo por quien la había efectuado en alegaciones previas (la Diputación Foral de Gipuzkoa) , sino por todas las partes codemandadas. Como resulta de lo expuesto, la Sala concluyó que se estaba ejercitando una acción prevista en el art. 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Este precepto dice:

" Acción popular en asuntos medioambientales.

Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2."

Y el art. 18.1 dice:

" Artículo 18. Normas relacionadas con el medio ambiente.

1. Las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes:

- a) Protección de las aguas.
- b) Protección contra el ruido.
- c) Protección de los suelos.
- d) Contaminación atmosférica.
- e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos.
- f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica.
- g) Montes y aprovechamientos forestales.
- h) Gestión de los residuos.
- i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas.
- j) Biotecnología.
- k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente.
- l) Evaluación de impacto medioambiental.
- m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.



2. La participación en la elaboración, modificación y revisión de las normas cuyo objeto exclusivo sea la prevención de riesgos laborales se ajustará a lo dispuesto en su normativa específica.

Como indicamos en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la cuestión debatida está incluida en el art. 18.c), l) y h), y la Asociación recurrente está ejercitando la acción popular en materia medioambiental, para lo que conforme establece el art. 23 de la Ley 27/2006 (legitimación) se exige :

1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

La Asociación recurrente no cumple con el requisito previsto en el art. 23.b) de la Ley 27/2006, por lo que procede estimar la causa de inadmisibilidad alegada por las codemandadas, siendo éste precepto aplicable, tras la declaración de nulidad del inciso "como jurisdiccional" previsto en el art. 3.4 de la Ley 3/1998. Y, por lo tanto, concurre la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 69.b) de la LJCA.

CUARTO.- Sin que proceda expresa imposición de las costas procesales causadas, debiendo cada parte asumir las causadas a su instancia, y las comunes por mitad entre la parte recurrente, y las tres codemandadas (a partes iguales respecto de la mitad correspondiente a la parte "demandada"). Aunque se admite la causa de inadmisibilidad, estima la Sala procedente no efectuar una expresa imposición de las costas procesales a la Asociación recurrente, considerando que ha sido preciso el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley autonómica, en materia de legitimación activa, lo que puede considerarse como una cuestión jurídica de alguna complejidad.

Por lo expuesto,

FALLAMOS

QUE, DEBEMOS ESTIMAR LA CAUSA DE INADMISIBILIDAD DE FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE GURASOS ELKARTEA ALEGADA POR EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, LA REPRESENTACIÓN DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA Y LA REPRESENTACIÓN DE CONSORCIO DE RESIDUOS DE GIPUZKOA, CONTRA:

1.- DESESTIMACIÓN PRESUNTA DEL RECURSO DE ALZADA INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 11 DE ABRIL DE 2016, DEL VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, QUE MODIFICA LA DIA Y LA AAI CONCEDIDA A GIPUZKOAKO HONDAKINEN KUTDEAKETA, S.A.U., PARA EL PROYECTO DE VALORACIÓN ENERGÉTICA DE RESIDUOS PROMOVIDO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE DONOSTIA;

2.- RESOLUCIÓN DE 7 DE MARZO DE 2016, DEL VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, QUE CONCEDE UNA PRÓRROGA DE 12 MESES PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES RECOGIDAS EN EL APARTADO 4 DE LA RESOLUCIÓN DE 23 DE ABRIL DE 2010, DE CONCESIÓN DE LA AAI Y FORMULACIÓN DE LA DIA, DEL MENCIONADO PROYECTO.

3.- ORDEN DE 14 DE DICIEMBRE DE 2016, DEL CONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA POR LA QUE SE DESESTIMAN LOS RECURSOS DE ALZADA INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE 11 DE ABRIL DE 2016 Y 7 DE MARZO DE 2016.

SIN QUE PROCEDA EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES CAUSADAS.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** (artículo 89.1 LJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE n.º 162, de 6 de julio de 2016.

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con n.º 4697 0000 93 0821 16, un



depósito de 50 euros , debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ